

PRIMJENA EUROPSKE SOCIJALNE POVELJE

94. sastanak Odbora vlada u Strasbourg 25.–28. ožujka 2000. godine

Europska socijalna povelja temeljni je dokument Vijeća Europe na području socijalnih prava.* Ona je, kako stoji u preambuli, pandan Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda iz 1950. godine.

Europska socijalna povelja potpisana je od strane nekoliko zapadnoeuropskih država 1961. godine u Torinu, a nakon što ju je ratificiralo 5 država stupila je na snagu 1965. godine.

Europska socijalna povelja proklamira 19 socijalnih i ekonomskih prava, kojima su Dodatnim protokolom iz 1988. godine pridodana još 4 nova prava, tako da ukupno sadrži 23 prava.

Prava koja štiti Povelja mogu se podijeliti u tri kategorije: (1) prava zaposlenika, (2) prava sveg stanovništva i (3) posebna prava nekih skupina izvan zaposlenosti (majki, djece i obitelji, hendikepiranih, migranata, starih osoba).

Godine 1991. usvojen je Protokol o izmjenama, a 1995. godine Dodatni protokol o sustavu kolektivnih žalbi kojima se upotpunjuje mehanizam primjene Povelje.

Godine 1996. usvojena je izmijenjena Europska socijalna povelja, koja sadrži 31 pravo, a koju je dosad potpisalo 9 zemalja. Nakon što su izmijenjenu Povelju ratificirale tri zemlje, ona je stupila na snagu.

Prema izvještaju br. XV-1 (prva faza petnaestog ciklusa izvještavanja) Europskog odbora za socijalna prava (Odbor stručnjaka), objavljenog u travnju 2000. godine, Europsku socijalnu povelju iz 1961. godine ratificirale su 24 države, a među njima su Češka, Poljska i Slovačka. Pored toga, 6 država je potpisalo, ali još nije ratificiralo Europsku socijalnu povelju iz 1961. godine. To su Hrvatska, Letonija, Lichtenštajn, Švicarska, Makedonija i Ukrajina. Ukupno je prvom ili drugom poveljom ratifikacijom vezano 27 zemalja.

Što se tiče izmijenjene Europske socijalne povelje nju je ratificiralo šest zemalja (Bugar-

ska, Francuska, Italija, Rumunjska, Slovenija i Švedska), a potpisalo je 17 zemalja. Zanimljivo je da su među potpisnicima ove nove Povelje postsocijalističke zemlje Albanija, Bugarska, Estonija, Litva, Moldova, Slovačka i Ukrajina.

Na 94. sastanku izviješteno je da je Bugarska ratificirala izmijenjenu Povelju, da će je Cipar uskoro ratificirati, a Češka potpisati u tjednima koji slijede, a to se uskoro očekuje i od Irske i Španjolske

Neke su zemlje (Albanija, Ukrajina) jednostavno "preskočile" staru Europsku socijalnu povelju iz 1961. godine i potpisale novu Povelju iz 1996. godine. Druge su pak, kao Slovačka, ratificirale prvu, ali i potpisale drugu Povelju. Bugarska i Slovenija su, međutim, potpisale i ratificirale izmijenjenu Povelju. Još je raznolikija situacija u pogledu potpisivanja i ratifikacije tri protokola uz Povelju iz 1961. godine. Prema tome, postoje različiti pristupi i ritmovi prihvaćanja dviju socijalnih povelja i oni nisu determinirani razvijenošću pojedinih zemalja, nego su u igri i drugi faktori.

Kao što je poznato, Hrvatska je Europsku socijalnu povelju potpisala 8. ožujka 1999. godine, kao i tri njena protokola. Naša se zemlja, zasad, nije opredijelila ići ubrzanim tempom, koji podrazumijeva pristup izmijenjenoj Povelji iz 1996. godine. To nam se čini razumnim i primjerenim postupkom u našim teškim ekonomskim i socijalnim prilikama. Naime, bolje je ratificirati prvu Povelju, a onda, na osnovi iskustava s njenom primjenom, odlučiti se za sljedeći korak pa potpisati izmijenjenu Povelju. Sada je, dakle, za nas važna priprema za ratifikaciju Povelje iz 1961. godine te njenih protokola. S tom svrhom u Zagrebu su već održana dva sastanka s predstavnicima Vijeća Europe, na kojima se analizirala situacija i raspravljalo o raznim problemima vezanim uz primjenu Povelje. Također je pri Ministarstvu rada i socijalne skrbi utemeljena i počela djelo-

* Službeni prijevod Europske socijalne povelje objavili smo u broju 4. našeg časopisa iz 1998. godine.

vati radna skupina za Povelju. Konačno, predstavnik Hrvatske od jeseni prošle godine prisustvuje sastancima Odbora vlada koji prati primjenu Povelje, što znači da je Hrvatska potpisivanjem Europske socijalne povelje stekla pravo sudjelovanja u radu njenih tijela.

Autor ovog priloga sudjelovao je na 94. sastanku Odbora vlada Europske socijalne povelje održanom 25.–28. travnja o. g. u Strasbourgu, pa ovdje želi prenijeti neka svoja zapažanja o samoj primjeni te kontroli primjene Europske socijalne povelje.

Prvo valja podsjetiti na odredbe koje se odnose na izvještavanje i kontrolu primjene Europske socijalne povelje. Svaka ugovorna stranka (država koja je ratificirala Povelju) dužna je tajniku Vijeća Europe dostavljati dvogodišnje izvještaje o primjeni Povelje (čl. 21.). Te izvještaje vlada mora dostaviti i onim nacionalnim organizacijama zaposlenika i poslodavaca koje su učlanjene u svoje međunarodne organizacije, koje također sudjeluju u mehanizmu kontrole primjene Povelje. Shodno tome, vlada je dužna tajniku Vijeća Europe dostaviti primjedbe tih nacionalnih organizacija zajedno s izvještajem koji šalje Vijeću Europe (čl. 23.). Prispjele nacionalne izvještaje i primjedbe organizacija sindikata i poslodavaca razmatra i na osnovi njih Odbor stručnjaka donosi zaključke. Taj je Odbor prvotno imao sedam, a sada ima devet članova (čl. 25.). Odbor stručnjaka nacionalne izvještaje i svoje zaključke o provedbe Povelje u svakoj zemlji šalje Odboru vlada u kojem je zastupljen po jedan predstavnik svake zemlje – ugovorne stranke. Sjedinjena Odbora vlada prisustvuju i predstavnici dviju međunarodnih organizacija poslodavaca i zaposlenika. Oni na tim sastancima imaju savjetodavni status. Također, na sastanke Odbora mogu se pozvati i predstavnici dviju međunarodnih nevladinih organizacija koje u Vijeću Europe imaju savjetodavan status (čl. 27.). Odbor vlada svoje zaključke, kao i prispjele nacionalne izvještaje i zaključke Odbora stručnjaka, šalje Odboru ministara u kojem sjede predstavnici zemalja ugovornica Povelje. Odbor ministara u posljednjoj instanci dvotrećinskom većinom donosi zaključke i preporuke koje u pogledu primjene Europske socijalne povelje upućuje državama-ugovornicama (čl. 29.). Pri tome se može pozvati na zaključke Savjetodavne skupštine Vijeća Europe koja s vremena na vrijeme raspravlja i donosi zaključke

o socijalnim pitanjima u zemljama članicama Vijeća Europe.

Kao što je spomenuto, sastancima Odbora vlada prisustvuju i predstavnici zemalja koje su potpisale, ali još nisu ratificirale Povelju. Oni mogu sudjelovati u raspravama, ali nemaju pravo glasovati kada se donose odluke Odbora. Svrha njihovog prisustva jest upoznavanje s radom Odbora vlada, odnosno s mehanizmom kontrole primjene Povelje, te priprema za aktivno sudjelovanje u radu tijela Povelje nakon što njihova zemlja obavi ratifikaciju.

Na 94. sastanku Odbora vlada glavne točke dnevnog reda bile su: revidirani nacrt formulara za pisanje izvještaja o primjeni izmijenjene Europske socijalne povelje i analiza nacionalnih izvještaja i zaključaka Odbora stručnjaka vezanih uz ciklus kontrole primjene Povelje br. XV-1.

Rasprava o formularu za izradu nacionalnih izvještaja bila je uistinu iscrpna. Sam formular sadrži 390 pitanja na koja u izvještaju treba odgovoriti. Primjera radi, kada se radi o pravu na socijalnu i medicinsku pomoć (čl. 13.) u izvještaju treba (1) izložiti organizaciju sustava javne socijalne i medicinske pomoći, (2) dati detaljne informacije o svim oblicima socijalne i medicinske pomoći, odnosno o njihovom karakteru, kategorijama osoba koje tu pomoć primaju, uvjetima, kriterijima i procedurama dodjele pomoći, iznijeti ocjenu primjerenosti pomoći, (3) navesti procedure ostvarivanja prava na pomoć i mogućnosti odlučivanja o tom pravu pred nezavisnim tijelom, (4) dati podatke o javnim fondovima namijenjenim socijalnoj i medicinskoj pomoći, a također procijeniti privatne fondove koji su namijenjeni toj svrsi. Nadalje, traži se opis socijalnih službi, njihova organizacija i funkcioniranje te teritorijalni razmještaj. Potrebno je navesti podatke o osoblju u socijalnim službama, njegovim kvalifikacijama, funkcijama te o mjerama koje se poduzimaju kako bi ugrožene obitelji i pojedinci od tih službi dobile potrebne savjete i druge usluge. Konačno, traže se podaci o socijalnoj i medicinskoj pomoći koja se daje građanima drugih zemalja, ugovornih stranaka Povelje.

Slično tome za svaki član izmijenjene Povelje detaljno se razrađuje struktura i način izvještavanja, tako da nacionalni izvještaj uistinu može pružiti pouzdan uvid u primjenu Povelje te poslužiti kao podloga za ocjenu politike ko-

ju pojedina zemlja slijedi u primjeni prava sadržanih u Povelji.

U raspravi o formularu bilo je traženja (predstavnik Italije) da se ublaže neki zahtjevi sadržani u formularu, odnosno da se prilikom izvještavanja omogućiti veća fleksibilnost, budući da uvijek nije lako doći do podataka i ocjena koje se u formularu traže. U svakom slučaju, stječe se dojam da će izvještavanje o primjeni Povelje, koje se obavlja svake dvije godine, biti veoma zahtjevan posao. To će nam istovremeno omogućiti da sustavno pratimo socijalnu situaciju, kao i primjenu mjera socijalne politike sukladno Povelji.

Druga ključna točka 94. sastanka Odbora vlada bila je posvećena dokumentu Odbora stručnjaka (u prispjelim materijalima ovaj se Odbor naziva Europskim odborom za socijalna prava, a u izmijenjenoj Povelji Odborom neovisnih stručnjaka), o nacionalnim izvještajima petnaestog ciklusa. Taj izvještaj Odbora stručnjaka ima dva toma i 734 stranice. Na sastanku je razmotren tek manji dio izvještaja Odbora stručnjaka i doneseni su zaključci koji će, prema odredbama Povelje, biti upućeni Odboru ministara.

Mi ćemo ovdje, ilustracije radi, navesti neke zaključke iz izvještaja Odbora stručnjaka, ograničavajući se pri tome na one njegove dijelove koji se tiču prava na socijalnu sigurnost (članak 12.), prava na socijalnu i medicinsku pomoć (članak 13.) te prava obitelji na socijalnu, pravnu i ekonomsku zaštitu (članak 16.). U ovom prikazu upozorit ćemo samo na negativne ocjene Odbora stručnjaka, kako bi jasnije istaknuli kritične točke u primjeni Povelje.

Pravo na socijalnu sigurnost (članak 12.) Ovaj članak ima četiri stavka. Prvi se odnosi na uspostavu i održanje sustava socijalne sigurnosti, drugi na održanje tog sustava najmanje na razini potrebnoj za ratifikaciju Konvencije 102 o minimalnim normama socijalne sigurnosti MOR-a, treći o postupnom poboljšanju sustava socijalne sigurnosti i četvrti o jednakosti tretmana državljana drugih zemalja – ugovornih stranaka Povelje u pogledu socijalne sigurnosti. Kod primjene stavka 1. ovog članka uobičajeni prigovor Odbora stručnjaka doslovno glasi: “Odbor traži informacije o sredstvima kojima se država bori protiv kašnjenja i odbijanja plaćanja doprinosa socijalnog osiguranja od strane poslodavaca. Odbor također traži podatke o rasprostranjenosti nedeklariranog

rada i želi znati koje se mjere poduzimaju radi borbe protiv takve vrste rada. K tome, Odbor želi saznati koje su mjere poduzete kako bi se izbjeglo da se rad s djelomičnim vremenom ne prakticira kao oblik nedeklariranog rada.” Ovakav zaključak ponavlja se za gotovo sve zemlje, što svjedoči o tome da je evazija plaćanja socijalnih doprinosa, rad u sivoj ekonomiji, kao i neadekvatan tretman rada s djelomičnim vremenom, veoma raširene pojave u europskim zemljama koje ugrožavaju socijalnu sigurnost građana.

Drugi uobičajeni prigovor u pogledu prava na socijalnu sigurnost odnosi se na jednaki tretman državljana drugih zemalja – ugovornica Povelje (stavak 4.). Taj prigovor glasi: “...da situacija (navodi se država) ...nije sukladna članku 12., stavak 4. Povelje iz razloga što, s jedne strane, nije zajamčena jednakost tretmana u pogledu dodjeljivanja prava na obiteljske dodatke temeljem općeg režima zaposlenosti, zajamčenih obiteljskih davanja, dodataka hendikepiranima i, s druge strane, da državljani nekih stranaka ugovornica Povelje ne mogu izvan zemlje koristiti starosne mirovine koje su ostvarili temeljem zakona”. To znači da je u Europi u značajnoj mjeri prisutna diskriminacija državljana drugih zemalja (koje su usvojile Povelju), a da tijela Vijeća Europe nastoje ukinuti tu diskriminaciju u socijalnim pravima.

Odbor stručnjaka za većinu razvijenih zapadnih zemalja ocjenjuje da one održavaju režim socijalne sigurnosti na zadovoljavajućoj razini ili barem onoj koja je nužna za ratifikaciju Konvencije 102 MOR-a (stavak 2.) i da postupno poboljšavaju nacionalni sustav socijalne sigurnosti (stavak 3.). Zanimljivo je da Odbor stručnjaka izražava zabrinutost u pogledu posljedica talijanske mirovinske reforme kojom je 1995. godine uvedena individualizacija i kapitalizacija mirovina unutar PAYG sustava (tzv. čisti PAYG). Zato se Odbor u pogledu primjene stavka 3. članka 12. Povelje (postupno poboljšanje sustava socijalne sigurnosti) u Italiji ne želi izjasniti, nego traži nove informacije o prvim rezultatima mirovinske reforme i njenim posljedicama na socijalnu sigurnost građana. Ni Norveškoj se u pogledu primjene stavka 3. ne daje prolazna ocjena zbog restriktivnih mjera koju provodi prema nezaposlenima koji su, kako stoji u ocjeni, “dužni prihvatiti zaposlenje, pa i ono s djelomičnim vremenom, neovisno o svojim kvalifikacijama ili profesio-

nalnom iskustvu, kao i svojom individualnom ili obiteljskom situacijom u slučaju kada za- pošljavanje podrazumijeva promjenu bora- višta." Odbor usput podsjeća da Norveška ima gotovo punu uposlenost, pa utoliko više ne prihvaća ovakve stroge mjere prema nezaposleni- ma. S druge strane, zbog nedostatka informa- cija o primjeni stavka 2. i 3. članka 12. u Tur- skoj Odbor stručnjaka nije donio nikakav zak- ljučak. Odgađa se i usvajanje zaključka u po- gledu stanja socijalne sigurnosti u Velikoj Bri- taniiji također zbog nedostatnih informacija, posebno s obzirom na reformu sustava socijal- ne sigurnosti u 1998. godini.

Pravo na socijalnu i medicinsku pomoć (čla- nak 13.). Ovaj članak također ima četiri stavka. Prvi određuje pravo na socijalnu i medicinsku pomoć osobama u potrebi, drugi ističe pravo na nediskriminaciju osoba koje koriste socijal- nu i medicinsku pomoć, treći propisuje pravo na savjet i pomoć radi eliminiranja stanja po- trebe, a četvrti pravo na socijalnu i medicinsku pomoć državljana ugovornih stranaka Povelje koji legalno borave na područje druge ugovor- ne stranke.

Odbor je zaključio da situacija u Danskoj nije sukladna Povelji jer stranci koji legalno borave u ovoj zemlji ne mogu koristiti isto pra- vo na socijalnu pomoć kao i danski državljani. Francuskoj se stavlja zamjerka da su državljani nekih zemalja ugovornih stranaka diskrimini- rani zbog toga što moraju ostvariti tri godine boravka eda bi mogli koristiti RMI (minimalni dohodak uključenja). Također se Francuskoj predbacuje da RMI mogu ostvariti osobe s na- vršenih 25 godina, a zamjera joj se i nedostatak drugih mjera pomoći socijalno ugroženim oso- bama. Odbor stručnjaka ocjenjuje da ni Grčka ne zadovoljava stavak 1. članka 13. Povelje. Prije samog zaključka detaljno se opisuje si- tuacija u Grčkoj iz čega je razvidno da u toj zemlji praktično ne postoji jedinstven sustav socijalne i medicinske pomoći, da su sredstva nedostatna i da ima teritorijalnih neujedna- čenosti. Slično kao za Francusku, za Norvešku Odbor zaključuje da ova zemlja diskriminira državljane iz zemalja ugovornica u pogledu prava na socijalnu i medicinsku pomoć. Nor- veška, naime, traži tri godine boravka na svom teritoriju prije nego spomenuta kategorija sta- novnika ostvari pravo iz članka 13. Povelje. Ita- lija je dobila negativnu ocjenu stoga što na ci- jelom njenom teritoriju nije primijenjeno indi-

vidualno pravo na socijalnu pomoć koje po- drazumijeva i pravo na sudsku presudu ili odluku nekog neovisnog tijela. Vrijedi citirati negativni zaključak o primjeni stavka 4. u Por- tugalu: "Odbor podsjeća da ako je pomoć uv- jetovana raspoloživošću lokalnih resursa, onda individualno pravo na pomoć nisu ostvarile osobe koje podrazumijeva članak 13., stavak 4." Dakle, socijalna se pomoć ne može repu- stiti lokalnim prilikama, jer onda nužno dolazi do teritorijalne segregacije, kao i segregacije stranih državljana. I u Španjolskoj građani ne ostvaruju pravo na minimalni dohodak suklad- no Povelji, jer je to davanje uvjetovano borav- kom u određenom mjestu. Osim toga, činjeni- ca da su neki oblici socijalne pomoći podložni provjeri prihoda nije u skladu s Poveljom, kao ni praksa da u većini autonomnih jedinica soci- jalnu pomoć ne mogu dobiti osobe ispod 25 godina. Odbor upozorava da nije dobio dovolj- no informacija o primjeni prava na socijalnu i medicinsku pomoć u Turskoj. Možemo pre- postaviti da i u toj zemlji ima dosta problema u realizaciji članka 13. Povelje. Konačno, Odbor zaključuje da i Velika Britanija, suprotno Po- velji, traži od korisnika socijalne i medicinske pomoći ne samo određeno razdoblje boravka u zemlji, nego i u određenom mjestu unutar Velike Britanije.

Pravo obitelji na socijalnu, pravnu i eko- nomsku zaštitu (članak 16.). Ovaj članak ima samo jednu odredbu a nema posebnih stavaka. Prema njemu, obitelj kao osnovna ćelija dru- štva ima pravo na puni razvoj, a to podrazumi- jeva – ekonomsku, pravnu i socijalnu zaštitu, što znači obiteljske dodatke, poreske olakšice, zadovoljavanje stambenih potreba, pomoć mla- dim parovima i druge oblike pomoći. Upadlji- vo je da gotovo nijedna zemlja – ugovornica Povelje nije udovoljila ovom članku. Iznimka je Švedska, koja je dosegla tražene standarde Povelje. Neke zemlje nisu dostavile dovoljno informacija (Portugal), a sve druge ne ispunja- vaju odredbe članka 16. Glavna primjedba Odbora tiče se nejednakosti kada je riječ o obi- teljskim davanjima i subvencijama za stano- vanje. Tu su u pravilu diskriminirani državljani drugih zemalja – ugovornica, jer se, npr. za pri- manje dječjih dodataka postavljaju vremenski uvjeti boravka na teritoriju države o kojoj je ri- ječ. Turskoj se predbacuje nejednakost bračnih partnera i roditelja različitog spola. Nadalje, u ovoj zemlji obiteljske dodatke primaju samo

državni činovnici i zaposlenici obuhvaćeni kolektivnim ugovorima, a također u turskim zakonima nema poreznih olakšica za djecu, nego samo za obitelj kao jedinicu. Odbor ocjenjuje da su u Turskoj slabo razvijene usluge savjetovanje i pomoći obitelji. Velikoj se Britaniji, uostalom kao i mnogim drugim zemljama, zamjera diskriminacija onih stranih državljana koji nisu obuhvaćeni zakonodavstvom Europske unije. Itd.

Mi smo ovdje naveli primjere koji pokazuju kako se nadgleda i usmjerava primjena Povelje, a također smo istakli kako je teško zataškati kršenje u Povelji sadržanih socijalnih prava. Uostalom, ako predstavnici vlasti ne izvijeste tijela Vijeća Europe o odstupanjima od Povelje, učinit će to nacionalne organizacije sindikata ili pak nevladine organizacije koje sudjeluju u procesu izvještavanja i nadzora primjene Povelje.

Što se tiče samih sankcija zbog nepridržavanja Povelje, ona su, rekli bismo, više moralne nego materijalne

Bit će posebno zanimljivo pratiti što će se dešavati kada o primjeni Povelje pristignu prvi izvještaji iz postsocijalističkih zemalja, koje su siromašnije od zapadnoeuropskih zemalja i u težoj su socijalnoj situaciji, pa im nije jednostavno ispunjavati obveze proizišle iz Povelje. Tada ćemo mi u Hrvatskoj moći bolje sagledati i ocijeniti našu situaciju i planirati mjere i propise kojima ćemo se komformirati odredbama Povelje.

Recimo na kraju da držimo da Hrvatska mora što prije ratificirati Europsku socijalnu povelju iz 1961. godine, čemu treba predhoditi izbor ključnih članaka koje će primjenjivati (obveza je prihvatiti najmanje 5 od 7 ključnih članaka Povelje – 1., 5., 6., 12., 13., 16. i 19.), potom pripremiti prvi izvještaj i prilagoditi se procesu nadzora. Prihvatiti Povelju znači pristupiti europskom sustavu socijalnih prava, što nam, kao i na drugim područjima, donosi obveze, ali mnogo više prednosti koje u krajnjoj liniji proizlaze iz europskih integracija.

Vlado Puljiz